Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1718**

19. Wahlperiode 18.04.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltlasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG)

A. Problem und Ziel

In ganz Deutschland gehen auch mehr als 60 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges weiterhin von Fliegerbomben und anderer Kriegsmunition erhebliche Gefahren aus. So kamen im Juni 2010 etwa bei der Detonation einer freigelegten Fliegerbombe in Göttingen drei Bedienstete des Niedersächsischen Kampfmittelbeseitigungsdienstes ums Leben.

Eine Kostenübernahme für die Beseitigung von Kampfmitteln durch den Bund scheidet bisher nach der vom Bund als ausreichend bezeichneten Staatspraxis aus, wenn es sich nicht um „reichseigene“ Munition, sondern um Kampfmittel der früheren Alliierten handelt.

Besonders stark betroffene Bundesländer sind mit dieser Situation finanziell überfordert.

Zu den Gefahren von Personen- und Sachschäden, die von den in Boden und Gewässern verborgenen Kampfmitteln ausgehen, kommt hinzu, dass die aus Geldmangel verzögerte Beseitigung der Rüstungsaltlasten die Nutzung der betroffenen Flächen verhindert. Da nicht zu verantworten ist, im Umgang mit Sprengkörpern ungeschultes Personal in solchen Gebieten arbeiten zu lassen, unterbleibt in vielen Fällen die Folgenutzung. Ein Teil der Kampfmittelverdachtsflächen muss darüber hinaus schon aus haftungsrechtlichen Gründen gegen den Zugang des Publikums gesperrt werden.

Rüstungsaltlasten verursachen also in der Bundesrepublik Deutschland schwerwiegende Probleme, die dringend einer Lösung zugeführt werden müssen.

Ziel des Gesetzes ist es, eine angemessene Lastenteilung zwischen Bund und Ländern bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten zu regeln.

Daher bestimmt der Gesetzentwurf, dass zu den Rüstungsaltlasten nicht nur gewahrsamslos gewordene, zur Kriegsführung bestimmte Gegenstände militärischer Herkunft und Teile solcher Gegenstände aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges gehören. Zu den Rüstungsaltlasten zählen auch die Grundstücke, auf denen vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zu Zwecken der Kriegsvorbereitung oder Kriegsführung umgegangen wurde und durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Damit besteht für den Bund die Pflicht zur Finanzierung der Sanierung und Dekontamination der Grundstücke, die durch die

o. g. Gegenstände, insbesondere Kampfmittel, und auch durch weitere rüstungsspezifische Stoffe bei der Kriegsvorbereitung und Kriegsführung so verunreinigt wurden, dass sie zu schädlichen Bodenveränderungen bzw. Altlasten im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes geführt haben.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf knüpft an die früheren Initiativen des Bundesrates für ein Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz an.

Mit dem Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz soll der bisher unbefriedigende Zustand einer sogenannten Staatspraxis des Bundes beendet werden, wonach der Bund den Ländern nur die Aufwendungen für die etwaige Kampfmittelräumung auf bundeseigenen Liegenschaften sowie für die Bergung und Vernichtung sogenannter reichseigener Munition und Kampfmittel auf sonstigen, nicht bundeseigenen Flächen erstattet.

Der Gesetzentwurf enthält einen Lösungsvorschlag für die Finanzierung der Bergung und Vernichtung auch alliierter Munition und Kampfmittel auf sonstigen, nicht bundeseigenen Flächen durch den Bund.

C. Alternativen

Als Alternative zu einer gesetzlichen Lösung kommt die „Bündelung der Interessen“ der betroffenen Kommunen und Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Betracht. Diese ist bisher aber für den Gegenstand der Rüstungsaltlasten im Sinne dieses Gesetzes nicht in die Beratungen zum Länderfinanzausgleich eingebracht worden.

Eine weitere Alternative wäre das Warten auf ein Bundeskonversionsprogramm und die Einbeziehung des Rüstungsaltlastenvolumens in eine solche Regelung. Das von der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Juni 2011 geforderte Konversionsprogramm beschränkt sich allerdings nur auf die Folgen der Bundeswehrstrukturreform. Eine Erweiterung um die Rüstungsaltlasten wäre aus systematischen Gründen schwierig, weil die Verbreitung der Rüstungsaltlasten weit über die ehemaligen Militärflächen hinausgeht.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Bund

Bei der gegenwärtigen Staatspraxis, nach der den Ländern nur die Kosten für die reichseigene Munition erstattet wird, sind im Bundeshaushalt Erstattungen in Höhe von 30 Mio. Euro für 2008, 30 Mio. Euro für 2009, 20 Mio. Euro für 2010 und 21 Mio. Euro für 2011 angesetzt.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass der Bund den Ländern die Kosten der Kampfmittelräummaßnahmen auch alliierter Munition und Altlasten, die in Vorbereitung und Folge des Zweiten Weltkrieges entstanden sind, erstattet.

Es ist davon auszugehen, dass der damit verbundene Kostenzuwachs die Erstattungen des Bundes mehr als verdoppeln wird.

Länder

Die Erstattung der Such- und Bergungsmaßnahmen durch den Bund würde die dem jeweiligen Landeshaushalt entstehenden Kosten nahezu vollständig abdecken.

Kommunen

Die kommunalen Haushalte könnten in Höhe der vom Bund übernommen Kosten für Gefahrenabwehr und Wiederherstellung entlastet werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Vollzugsaufwand

Bund

Da die bisherigen Verwaltungsstrukturen (Erstattung der Kosten für reichseigene Munition) genutzt werden können, wird von einem nur wenig erhöhten Verwaltungsaufwand ausgegangen.

Länder

Ist zu vernachlässigen.

Kommunen

Wie Länder.

E. Sonstige Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 18. April 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 965. Sitzung am 2. März 2018 beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltlasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz - RüstAltFG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltlasten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG)

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist die Regelung der Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz des Menschen, der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen vor Beeinträchtigungen durch Kampfmittel und rüstungsspezifische Stoffe.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Rüstungsaltlasten im Sinne dieses Gesetzes sind gewahrsamslos gewordene, zur Kriegsführung bestimmte Gegenstände militärischer Herkunft und Teile solcher Gegenstände aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges, die

1. Explosivstoffe oder Rückstände dieser Stoffe enthalten oder aus Explosivstoffen oder deren Rückständen bestehen (beispielsweise Gewehrpatronen, Granaten, Bomben, Zünder, Minen, Spreng- und Zündmittel),
2. Kampf-, Nebel-, Brand- und Reizstoffe oder Rückstände dieser Stoffe enthalten oder
3. Munition oder Teile von Munition sind und keine Explosivstoffe enthalten (beispielsweise nicht sprengkräftige Zünder und Zündsysteme, Exerziermunition, Granaten- und Bombenkörper ohne Füllung) sowie Kriegswaffen und wesentliche Teile von Kriegswaffen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges.

Rüstungsaltlasten sind auch Grundstücke, auf denen vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zu Zwecken der Kriegsvorbereitung oder Kriegsführung umgegangen wurde, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen wurden.

§ 3

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz findet auf folgende Maßnahmen im Sinne von § 1 Anwendung:

1. Erkundungen zur Feststellung und Gefährdungseinschätzung von Rüstungsaltlasten im Sinne dieses Gesetzes,
2. Räumung und Beseitigung von Rüstungsaltlasten im Sinne dieses Gesetzes,
3. Sanierung, insbesondere Dekontamination und Sicherung von belasteten Liegenschaften sowie deren Wiederherstellung nach erfolgter Räumung.

§ 4

Finanzierungsprogramm

Die Länder melden beabsichtigte Maßnahmen nach § 3 und deren voraussichtliche Kosten bei der zuständigen Dienststelle des Bundes an. Diese stellt ein fünfjähriges Finanzierungsprogramm auf, das jährlich fortgeschrieben wird. Das Finanzierungsprogramm wird im Benehmen mit den Ländern nach Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgestellt.

§ 5

Kosten

(1) Der Bund trägt die Kosten für Maßnahmen nach diesem Gesetz unabhängig davon, ob Handlungs- oder Zustandsverantwortliche haften.

(2) Leistungen von Handlungs- oder Zustandsverantwortlichen erhält der Bund.

(3) In den Fällen, in denen durch Maßnahmen nach § 3 Nummer 2 und 3 der Verkehrswert des Grundstücks erhöht wird und die Länder einen Wertausgleich erhalten, gilt Absatz 2 entsprechend.

§ 6

Finanzierung

(1) Der Bund leistet Vorauszahlungen auf die im Finanzierungsprogramm für jeweils ein Jahr veranschlagten Kosten. Die Länder können im Rahmen dieser Finanzierung die Rangfolge und zeitliche Abfolge der Maßnahmen festlegen.

(2) Unaufschiebbare Maßnahmen zur Beseitigung erheblicher Gefahren, insbesondere zum Schutz von Leib und Leben oder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen können außerhalb des Finanzierungsprogramms durchgeführt werden. Der Bund erstattet auf Antrag die Kosten.

§ 7

Verwaltungsvorschriften

Die Bundesregierung erlässt mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere für die Zuständigkeiten im Fall des § 4.

§ 8

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

In ganz Deutschland gehen auch mehr als 60 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges weiterhin von nicht detonierten Fliegerbomben und anderer Kriegsmunition erhebliche Gefahren aus. So kamen im Juni 2010 etwa bei der Detonation einer freigelegten Fliegerbombe in Göttingen drei Bedienstete des Niedersächsischen Kampfmittelbeseitigungsdienstes ums Leben.

Eine Kostenübernahme für die Beseitigung von Kampfmitteln durch den Bund scheidet bisher nach der vom Bund als ausreichend bezeichneten Staatspraxis aus, wenn es sich nicht um „reichseigene“ Munition, sondern um Kampfmittel der früheren Alliierten handelt.

Rüstungsaltlasten verursachen also in der Bundesrepublik Deutschland schwerwiegende Probleme, die dringend einer Lösung zugeführt werden müssen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist beabsichtigt, die Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten im Sinne des Gesetzes zu regeln.

Der Gesetzentwurf enthält

– eine Begriffsbestimmung, die die Feststellung ermöglicht, welcher Sachverhalt als Rüstungsaltlast anzusehen ist,
– eine Bestimmung, für welche Maßnahmen in Bezug auf Rüstungsaltlasten die Finanzierung geregelt werden soll,
– Regeln der Planung, der zufolge die dringlichen Probleme, die aus Rüstungsaltlasten entstehen, einer schnellen Lösung zugeführt werden und die weniger dringlichen Probleme einer späteren Lösung überlassen werden können,
– eine auf diesen Regeln aufbauende Finanzierungsplanung und
– Regeln zur Kostenträgerschaft.

Dem Bund steht eine besondere Gesetzgebungsbefugnis aus Artikel 120 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes zu. Der Gesetzentwurf füllt den nach Artikel 120 Absatz 1 Grundgesetz gegebenen Gesetzgebungsbedarf für Rüstungsaltlasten aus.

Entsprechend der seit den 50er-Jahren bestehenden Staatspraxis erstattet der Bund den Ländern lediglich die Ausgaben für die Beseitigung ehemals reichseigener Kampfmittel, von denen eine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit des Menschen ausgeht.

Aufwendungen für Rüstungsaltlasten sind als Aufwendungen für Kriegsfolgelasten zu betrachten, die gemäß Artikel 120 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz – nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen – der Bund trägt.

Dies „besagt nur, dass der Bundesgesetzgeber die Auswirkungen eines schon in der Verfassung enthaltenen Rechtssatzes im Einzelnen festlegen, das Verfahren zum Vollzug der Verfassungsnorm ordnen und Zweifelsfragen entscheiden soll. Dem Bundesgesetzgeber steht also nach Artikel 120 GG nicht die Befugnis zur Legaldefinition der vom Bund zu tragenden Kriegsfolgelasten zu“ (BVerfGE 9, 325).

„Artikel 120 GG versteht unter Kriegsfolgelasten die Lasten solcher Kriegsfolgen, deren entscheidende – und in diesem Sinne alleinige – Ursache der Zweite Weltkrieg ist“ (BVerfGE 9, 305). Zu den Kriegsfolgelasten gehören nicht nur Gefahren für Leben oder Gesundheit von Menschen, sondern auch Gefährdungen für die Umwelt und die natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Artikel 20a Grundgesetz). Zu den Aufwendungen für die Beseitigung dieser Kriegsfolgelasten gehören u. a. auch die Kosten ihrer Erkundung.

Der Begriff „Kriegsfolgelasten“ schließt die bei der Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges verursachten Lasten ebenso mit ein wie die durch die Alliierten oder auf deren Verantwortung im Zuge der Beendigung des Krieges und der Demilitarisierung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges verursachten Lasten durch die Zerstörung oder Beseitigung von Lagern und Erzeugnissen der Rüstungsproduktion.

Sofern der Bund bereits bisher im Rahmen der Staatspraxis die Finanzierung der Kriegsfolgelasten übernimmt, trifft ebenfalls der Regelungsbedarf nach Artikel 120 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz zu, da die Einschränkungen von Artikel 120 Absatz 1 Satz 2 und 3 Grundgesetz nicht gelten.

Der Vollzug fällt nach Artikel 83 Grundgesetz den Ländern zu.

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates (gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Im Hinblick auf die Finanzierung nach Artikel 120 Absatz 1 Grundgesetz ist der Bundesgesetzgeber nicht frei zu bestimmen, wozu er die Finanzierung von Kriegsfolgelasten aufnimmt (so auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten „Altlasten" – Bundestagsdrucksache 11/6191, S. 203). § 1 benennt die Schutzgüter „Mensch", „Umwelt" und „natürliche Lebensgrundlagen". Die zu finanzierenden Maßnahmen sind in § 3 näher bestimmt.

Zu § 2

Allgemeine Vorbemerkungen

Die Gesetzgebungsbefugnis für die Begriffsbestimmung ergibt sich aus Artikel 120 Absatz 1 Grundgesetz. Die Begriffsbestimmung liegt im Kern innerhalb der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Beschluss vom 16. Juni 1959, BVerfGE 9, 305, 323 ff.).

Der Begriff „Rüstungsaltlasten" im Sinne dieses Gesetzes setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen.

a) Die Komponente „Rüstung" bezieht sich primär auf die Art und Weise oder die Herkunft der Verursachung der heutigen „Last" und erfasst:
   – alle Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen des Dritten Reiches als Staat, seiner Organe und Behörden und seiner mittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die im Zusammenhang mit der Aufrüstung, Kriegsführung und Kriegsbeendigung standen,
   – alle Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen im Dritten Reich durch deutsche natürliche Personen (die nicht Amtsträger waren) und deutsche juristische Personen des privaten Rechts (Unternehmen), die im Zusammenhang mit der Aufrüstung, Kriegsführung und Kriegsbeendigung standen.

b) Als Zeitpunkt, zu dem Ursachen für eine Rüstungsaltlast gesetzt werden konnten, wurde auch in früheren Entwürfen der 30. Januar 1933 bestimmt. Dieser Zeitpunkt bezeichnet den Anfang der nationalsozialistischen Machtergreifung.

c) Die Begriffskomponente „Last" erfasst jene Lasten, die durch Gefahren für die Schutzgüter Leib, Leben und natürliche Lebensgrundlagen entstehen.

Zu Satz 1

Die Definition Rüstungsaltlasten orientiert sich am liegenschaftsbezogenen Umgang mit den in den Nummern 1 bis 3 näher beschriebenen Gegenständen, die dem Zweck der Kriegsvorbereitung, -führung und/oder Demilitarisierung dienten. Eine Unterscheidung nach Gewerbe/Industrie- oder Hoheitsbetrieben wird nicht vorgenommen, da beide Bereiche einbezogen werden sollen. Bei Privatunternehmen wird davon ausgegangen, dass sie weitgehend durch die jeweiligen Militärs mitgesteuert wurden. Auch Kampfmittel und damit die Kampfmittelräumung werden insoweit von der Kostentragungspflicht erfasst.

Das Wohl der Allgemeinheit beinhaltet sowohl Aspekte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wie auch des Umweltschutzes und der Raumordnung. Insbesondere werden Leib und Leben sowie die natürlichen Lebensgrundlagen von dem Begriff des Wohls der Allgemeinheit erfasst.

Die entscheidende Ursache für die hier definierten Rüstungsaltlasten ist der Zweite Weltkrieg.

Zu Satz 2

Zu den Rüstungsaltlasten zählen auch die Grundstücke, auf denen vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zu Zwecken der Kriegsvorbereitung oder Kriegsführung umgegangen wurde und durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden. Damit besteht für den Bund ebenso die Pflicht zur Finanzierung der Sanierung und Dekontamination der Grundstücke, die durch diese Gegenstände, insbesondere Kampfmittel und auch durch weitere rüstungsspezifische Stoffe bei der Kriegsvorbereitung und Kriegsführung so verunreinigt wurden, dass sie zu schädlichen Bodenveränderungen bzw. Altlasten im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes geführt haben. Über die in Satz 1 genannten Beispiele hinaus zählen dazu auch produktionsbedingte Zwischen- und Abfallprodukte, Rückstände aus der Kampfmittelvernichtung und Abbau-/ Stoffumwandlungsprodukte der genannten Stoffe, die sich in den Grundstücken und im Gewässer befinden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu § 3

§ 3 des Gesetzentwurfs bezeichnet die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten, angefangen bei der technischen Erkundung zur Feststellung und Gefährdungsabschätzung von Rüstungsaltlasten bis hin zu deren Beseitigung. Die Benennung der Maßnahmen ist erforderlich, um sie den Regelungen der Kostenträgerschaft und der Finanzierung unterziehen zu können. Zu den technischen Erkundungen nach Nummer 1 gehören auch Überwachungsmaßnahmen vor Feststellung der Rüstungsaltlast.

Als Voraussetzung für die Regelung der Finanzierung ergibt sich die Regelungsbefugnis des Bundes aus Artikel 120 Grundgesetz.

Zu § 4

Nach dem Gesetzentwurf ist das Finanzierungsprogramm Grundlage für die Vergabe finanzieller Mittel. Angesichts der Begrenztheit dieser Mittel erscheint es nicht zweckmäßig, den Ländern jeweils gleiche oder anteilig gleiche Mittel zu überlassen, da die einzelnen Länder in unterschiedlicher Weise mit Rüstungsaltlasten belastet sind. Sinnvollerweise müssten die Bundesmittel nach Dringlichkeit der ausführenden Maßnahmen vergeben werden.

Da durch das Finanzierungsprogramm die Finanzierung der einzelnen Maßnahmen festgelegt wird (§ 6), müssen die Länder und der Bund ihre Interessen bei der Aufstellung des Finanzierungsprogramms geltend machen können, ohne dass die eine oder die andere Seite sachlich bevorteilt oder benachteiligt wird.

Die Länder sind bereits im Verfahren zur Aufstellung des Finanzierungsprogramms maßgeblich beteiligt, da das Finanzierungsprogramm im Benehmen mit den Ländern aufgestellt wird. Damit wird auch der Anschein einer unzulässigen Mischverwaltung vermieden. Die Länder melden ihre Rüstungsaltlasten einschließlich beabsichtigter Maßnahmen der zuständigen Dienstelle des Bundes (gegenwärtig ist dies die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben).

Zu § 5

§ 5 regelt die Kostenträgerschaft des Bundes für Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten in Ausfüllung des Artikels 120 Grundgesetz.

Derzeit besteht eine Staatspraxis (ausführlich geregelt in der Sammlung von Verwaltungsvorschriften [VV] zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes [AKG] des BMF und BMBau Teil D, Stand Januar 2007, i. V. m. den Regelungen der VV AKG D I 3 und D II 3.5, Stand Januar 2000) zwischen Bund und Ländern für die Räumung und Beseitigung von Kampfmitteln (Munition und Geschosse) auf nicht bundeseigenen Liegenschaften. Die Regelungen sind gesetzlich nicht fixiert. Die gesamte Kostenerstattung ist nach der Staatspraxis u. a. von § 19 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes und der dort genannten Voraussetzungen abhängig, sodass von den Kampfmitteln unmittelbare Gefahren für Leib und Leben ausgehen müssen.

Bei Gefahren für andere Schutzgüter, z. B. das Wasser, ergeben sich nach geltender Rechtslage komplizierte Wege, um eine Räumungs- und Kostenerstattungspflicht des Bundes in Bezug auf nicht bundeseigene Liegenschaften zu begründen. In den bisherigen Kostenfolgengesetzen sind die hier gemeinten Rüstungsaltlasten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern nicht erfasst.

Die geltende Staatspraxis ist wegen ihrer nur ausschnittartigen Wirkungen für die Länder nicht mehr hinreichend; es bedarf daher einer umfassenden Ausfüllung des Artikels 120 Grundgesetz.

Artikel 120 Grundgesetz regelt „Lasten“ im Sinne finanzieller Folgen (Kosten), die den öffentlichen Händen in irgendeiner Form entstehen. Dieser Lastenbegriff ist nur eine Teilmenge des „Last“-Begriffs in Rüstungsaltlasten, denn dort gibt es noch eine andere Teilmenge, nämlich die Last für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Beide „Lasten“ stehen aber in einer bestimmten Relation zueinander: Weil die Rüstungsaltlast eine Last ist, die ausgeräumt werden muss, entstehen dafür Kosten (finanzielle Lasten). Die Kostenfolgen der Ausräumung von Rüstungsaltlasten sind demnach Kriegsfolgelasten im Sinne des Artikels 120 Grundgesetz.

In Absatz 1 wird die auf Artikel 120 Grundgesetz gestützte Kostentragung festgeschrieben. Daneben ist es den Ländern nach wie vor möglich, Handlungs- und Zustandsverantwortliche erfolgreich in Anspruch zu nehmen, sofern dem nicht Verträge und Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Diese Leistungen sind bei der Finanzierung nach § 6 zu verrechnen. Die Entscheidung über die Heranziehung von in Betracht kommenden Verantwortlichen ist von den Ländern bzw. den zuständigen Ordnungsbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Absatz 3 trifft eine Verrechnungsregelung für den Fall, dass durch Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten nach § 3 der Grundstücksverkehrswert erhöht wird und die Länder hierfür einen Wertausgleich erhalten. Dieser ist auf die Kosten anzurechnen, die der Bund den Ländern nach § 6 zu erstatten hat.

Zu § 6

Die Finanzierung der Kosten durch den Bund nach § 6 wird auf Artikel 120 Grundgesetz gestützt.

Eine eigenverantwortliche Festlegung von Rangfolge und zeitlicher Abfolge durch die Länder ist erforderlich, um Flexibilität bei notwendigen kurzfristigen Entscheidungen zu erhalten.

In Absatz 2 wird geregelt, dass die Kosten von Sofortmaßnahmen außerhalb des Finanzierungsprogramms erstattet werden.

Zu § 7

Zur Durchführung dieses Gesetzes erscheint ein einheitliches, standardisiertes Verfahren geboten. Es kann durch allgemeine Verwaltungsvorschriften erreicht werden.

Zu § 8

Die Vorschrift enthält die Regelung des Inkrafttretens des Gesetzes.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates knüpft an die Bundesratsinitiativen aus den Jahren

1992 (Bundesratsdrucksache 188/92; Bundestagsdrucksache 12/3257),

1997 (Bundesratsdrucksache 322/97; Bundestagsdrucksache 13/8295),

2001 (Bundesratsdrucksache 668/01; Bundestagsdrucksache 14/7464) und

2003 (Bundesratsdrucksache 451/03; Bundestagsdrucksache 15/1888) an, die vom Deutschen Bundestag am 2. Juli 1993, 13. Februar 1998 sowie am 4. März 2004 abgelehnt wurden. Die Bundesratsinitiative aus dem Jahr 2001 war mit dem Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität anheimgefallen; sowohl der federführende Haushaltsausschuss als auch der Verteidigungsausschuss und der Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder hatten diesen Gesetzentwurf 2002 zuvor abgelehnt. Der Gesetzentwurf 2018 entspricht vollumfänglich den der Diskontinuität anheimgefallenen Bundesratsinitiativen aus den Jahren 2011 (Bundesratsdrucksache 533/11; Bundestagsdrucksache 17/7968) und 2014 (Bundesratsdrucksache 282/14; Bundestagsdrucksache 18/2411).

Die Bundesregierung lehnt auch den erneuten Gesetzentwurf des Bundesrates ab. Nach ihrer Ansicht ist die Sach- und Rechtslage unverändert.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird beabsichtigt, die Finanzierung von Maßnahmen zur Beseitigung von Rüstungsaltlasten grundlegend und einseitig zu Lasten des Bundes zu verändern.

Die Finanzierungsabwicklung und die Ausweitung der Kostenträgerschaft führen wegen der damit einhergehenden Fehlsteuerung zu erheblichen und nicht akzeptablen zusätzlichen Ausgaben für den Bund.

Begründung:

I.

Dem Gesetzentwurf stehen insoweit Verfassungsgründe entgegen, als der Bund nach den §§ 1, 2, 3 und 5 des Gesetzentwurfs auch die Kosten für nicht weltkriegsbezogene Lasten tragen soll. Dem Bund werden nach diesem Konzept Kosten auferlegt, die nicht mehr unter den Begriff der Kriegsfolgenlasten nach Artikel 120 Absatz 1 GG fallen. Der Gesetzentwurf geht damit über die nach Artikel 120 GG für Kriegsfolgelasten bestehende spezielle Kostenverteilungsregelung zwischen Bund und Ländern weit hinaus und läuft dem Konnexitätsprinzip des Artikels 104a Absatz 1 GG zuwider.

Der Bund trägt nach der zwischen ihm und den Ländern bestehenden Staats- und Verwaltungspraxis und aufgrund seiner Beteiligung an verschiedenen Vorhaben und Programmen schon bisher einen sehr hohen Anteil an der Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltlasten. Die Staatspraxis fußt auf der grundgesetzlichen Zuständigkeit der Länder zur eigenverantwortlichen Beseitigung von Gefahren, die durch Kampfmittel verursacht werden. Der Bund übernimmt demnach seit mehr als 50 Jahren die Kosten für die Beseitigung der ehemals reichseigenen Munition und der auf seinen Grundstücken befindlichen Kriegsfolgelasten. Überzeugende Gründe, diese bewährte Praxis für die Zukunft noch zu verändern, bestehen auch heute nicht.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Kostenträgerschaft des Bundes für die vom jeweiligen Land angeordneten Maßnahmen ist nicht geeignet, die Beseitigung von Rüstungsaltlasten in Umfang und Zeitpunkt auf das notwendige finanzielle Maß zu begrenzen. Sie knüpft nicht an die den Ländern obliegende Verwaltungszuständigkeit an und führt durch diese Aufsplittung zu finanziellen Fehlanreizen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Eine Ausweitung der Kostenträgerschaft des Bundes im Bereich der Rüstungsaltlasten kommt unabhängig von den aufgeführten Verfassungsgründen auch in Anbetracht der zahlreichen Maßnahmen, die der Bund zur finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen in der letzten Zeit umgesetzt hat und im Zusammenhang mit der Umsetzung des Koalitionsvertrages vom 7. Februar 2018 noch ergreifen wird, nicht Betracht.

II. Hierzu wird im Einzelnen bemerkt:

1. Die Beseitigung von Rüstungsaltlasten aus der Zeit des II. Weltkriegs ist als Gefahrenabwehr im ordnungsrechtlichen Sinne nach der föderalen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes grundsätzlich eine Aufgabe der Länder (Artikel 30, 83 GG). Diese Zuständigkeit soll auch nach der Bundesratsinitiative nicht verändert werden.

Der Bund finanziert alle Maßnahmen der Gefahrenbeseitigung auf nicht bundeseigenen Grundstücken, soweit sie durch ehemals reichseigene Kampfmittel erforderlich wurden. Die Finanzierung durch den Bund erfolgt auf der Grundlage einer seit den fünfziger Jahren bestehenden Staatspraxis, die bei Neufassung des Artikels 120 GG in den Jahren 1965 und 1969 als fortgeltende Kostenverteilungsregelung zwischen Bund und Ländern zugrunde gelegt worden ist. Der Bund finanziert mithin einen hohen Anteil der Maßnahmen zur Beseitigung von Gefahren, die von Rüstungsaltlasten ausgehen. Die Regelungen werden auch im Beitrittsgebiet angewandt.

Für die Beseitigung von Rüstungsaltlasten, die von ehemals reichseigenen Kampfmitteln herrühren und nicht bundeseigene Grundstücke betreffen, wendet der Bund seit Jahren steigende Kosten auf, von zuletzt etwa 27 Mio. € pro Jahr, die die Länder insoweit entlasten. Darüber hinaus trägt der Bund die Kosten für die Beseitigung der unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben, die von Rüstungsaltlasten auf bundeseigenen Grundstücken ausgehen (seit 1. Januar 2005 Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben).

Die Bundesregierung widmet der Rüstungsaltlastenproblematik, die von den Ländern als eigenständiger Teil der gesamten Altlastenproblematik angesehen wird, seit jeher hohe Aufmerksamkeit. Sie unterstützt die Bemühungen der Länder bei der Bewältigung der Problematik von Rüstungsaltlasten schon seit Jahren durch erhebliche finanzielle Mittel aus verschiedenen Programmen und Vorhaben. Zusätzlich ist im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2016 ein neuer Ausgabetitel für „Erstattungen an die Länder und sonstige Stellen für die Beseitigung ehemals alliierter Kampfmittel auf nicht bundeseigenen Liegenschaften“ ausgebracht worden. Danach erstattet der Bund den Ländern in den Jahren 2016 bis 2019 als einmalige Maßnahme freiwillig bis zu 60 Mio. € für die Beseitigung alliierter Kampfmittel.

2. Die vom Bundesrat mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angestrebte Rechtsänderung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Nach dem Konnexitätsgebot des Artikels 104 a Absatz 1 GG folgt im Bund-Länder-Verhältnis die Ausgabenlast grundsätzlich der Aufgabenlast: Hat das Land eine Aufgabe, muss es diese finanzieren, hat der Bund eine Aufgabe, muss jener diese finanzieren. Abweichungen hinsichtlich der Finanzierungsverantwortung lässt das Grundgesetz nur dort zu, wo – etwa in Artikel 120 GG – etwas anderes ausdrücklich geregelt ist.

Anders als in der Begründung des Gesetzentwurfs dargestellt, werden die vorgesehenen Regelungen nicht von der Ausnahmevorschrift des Artikels 120 Absatz 1 GG gerechtfertigt. Nach Artikel 120 Absatz 1 Satz 1 GG ist dem Bund die Befugnis eingeräumt, Bestimmungen (u. a.) über Aufwendungen für innere und äußere Kriegsfolgelasten zu treffen. Unter den Begriff der Kriegsfolgelasten fallen nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1959 (BVerfGE 9, 305) nur jene Lasten, die entscheidend durch den Zweiten Weltkrieg verursacht worden sind. Dass der Krieg auch eine Ursache für eine Last sei, reicht nach dieser Rechtsprechung nicht aus, insbesondere hat der Bundesgesetzgeber keine Befugnis zur Legaldefinition

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

von „Kriegsfolgelasten“. Die Verfassung bestimmt unmittelbar den Maßstab der geregelten Aufwandszuordnung. Je mehr Zeit verstreicht, desto mehr wird der Zweite Weltkrieg als maßgebliche Ursache zurücktreten (vgl. BVerfGE 9, 305, 324).

Demgegenüber beschränkt sich der Gesetzentwurf ausdrücklich nicht auf Lasten, die entscheidend durch den Zweiten Weltkrieg verursacht worden sind, sondern greift erheblich weiter. Nach § 1 des Gesetzentwurfs besteht der Zweck des Gesetzes in einer Regelung der Finanzierung von Schutzmaßnahmen vor Beeinträchtigungen durch Kampfmittel und rüstungsspezifische Stoffe. § 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs enthält nähere Ausführungen zum Begriff der Rüstungsaltlasten i. S. d. Gesetzes. Nach § 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs werden auch Grundstücke erfasst, auf denen vor Kriegsausbruch am 1. September 1939, nämlich bereits nach dem 30. Januar 1933 mit rüstungsspezifischen Stoffen oder Kampfmitteln zu Zwecken der Kriegsvorbereitung oder Kriegsführung umgegangen wurde. Nach § 3 des Gesetzentwurfs gehört zum Anwendungsbereich (u. a.) die Sanierung belasteter Liegenschaften. Nach § 5 des Gesetzentwurfs trägt der Bund die Kosten der vorbeschriebenen Maßnahmen.

Dem Gesetzentwurf fehlt eine Bestimmung, die die Finanzierungsverpflichtung des Bundes unter dem Gesichtspunkt der Kausalität einschränkt. Die im Gesetzentwurf benannten Zielsetzungen und Aufgaben verlassen den Bereich der Kriegsfolgelasten im Sinne des Artikel 120 Absatz 1 GG. Sie sind größtenteils der Gefahrenabwehr zuzurechnen und damit Aufgaben der Länder. Gleiches gilt für die im Gesetzentwurf vorgesehenen Sanierungsbestrebungen und Bodenschutzerwägungen.

Insoweit besteht nach Artikel 104 a Absatz 1 GG für die hier in Rede stehenden Maßnahmen eine Finanzierungsverantwortung der jeweils betroffenen Länder, so dass diese die Zweck- und Verwaltungsausgaben tragen müssen. Die spezielle Verfassungsbestimmung des Artikels 120 GG eröffnet insoweit nicht die Möglichkeit, eine abweichende Finanzlast des Bundes vorzusehen. Der Gesetzentwurf überschreitet damit die Kompetenz des einfachen Gesetzgebers.

Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Stellungnahme zu den entsprechenden Gesetzentwürfen der 12., 13., 14., 15., 17. und 18. Wahlperiode (Bundestagsdrucksachen 12/3257, 13/9105, 14/7464, 15/1888, 17/7968 und 18/2411) sowie auf die gutachterliche Äußerung des Sachverständigen Prof. Dr. Wieland zum Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Rüstungsaltlastenfinanzierungsgesetz 2001 (Protokoll des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 105. Sitzung v. 15. Mai 2002, S. 23 f.).

b) Der Gesetzentwurf ist zudem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzulehnen. Die im Entwurf vorgesehenen Vorausleistungen des Bundes zur Vorfinanzierung der festgelegten Programme sowie der Finanzierung von Sofortmaßnahmen sind wirtschaftlich nicht zielführend. Dieses Konzept setzt insoweit die falschen Anreize, selbst wenn die §§ 4 bis 6 des Entwurfs versuchen, dieses Prinzip durch Regelungen zu flankieren, die dem Bund bei der Veranschlagung der erforderlichen Mittel für den zu erstellenden Fünfjahresplan Einflussmöglichkeiten einräumen.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Kosten für den Bund sich mehr als verdoppeln werden. Die Bundesregierung rechnet dagegen mit einer noch höheren Kostensteigerung in der Folge einer solchen Neuregelung. Die Länder sind bisher für die Finanzierung der Beseitigung von alliierter Munition zuständig. Im Hinblick auf die dortigen Landeshaushaltsordnungen muss dabei nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verfahren werden. Bei einer Finanzierung durch den Bund dürfte die Bereitschaft der Länder nach diesen Prinzipien zu handeln weniger ausgeprägt sein.

Von daher ist eine Beteiligung der Länder an den Kosten für die Beseitigung der Rüstungsaltlasten wie bisher geboten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rüstungsaltlasten haben oftmals viele Ursachen, die zeitlich weit auseinander fallen und bei näherer Untersuchung zu unterschiedlichen Verantwortlichkeiten führen. Dem muss von Anfang an Rechnung getragen werden. Verantwortliche sollten vor der Durchführung von Maßnahmen ermittelt und – soweit möglich – finanziell herangezogen werden. Die insoweit notwendigen Ermittlungen und Feststellungen müssen zeitnah und vor Ort von den Ländern durchgeführt und eventuelle Ansprüche – z. B. gegen frühere Anlagenbetreiber oder ihre Rechtsnachfolger – weiterhin unverzüglich geltend gemacht werden. Grundstücke, auf denen Bodenverunreinigungen durch rüstungsspezifische Stoffe eingetragen wurden, können daher nicht unabhängig vom Verursacher heute auf Kosten der Bundesrepublik Deutschland saniert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.